

# IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG TERHADAP KEHIDUPAN DEMOKRASI DI DAERAH\*

Oleh: Enny Nurbaningsih\*\*

## Abstract

*Throughout the history of regional government regulation, determining a Regional Head is mostly done in an appointing mechanism by the central government. Although the candidate is being nominated by the Regional House of Representatives (DPRD), he is not in the capacity of giving definitive decision. The Law Number 22 of 1999 changes the centralistic mechanism by giving full authority to DPRD to determine the Regional Head and to ask for his responsibility as well. This powerful authority gives the DPRD elitist horizontal attitude. Local democracy vis a vis local centralization. Regional Head direct election is considered a solution to the problem of local democracy. It allows the public to participate and also builds check and balances mechanism between DPRD and the Regional Head.*

*Key words: Direct election – democratic*

## 1. Pengantar

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung yang akan dilakukan di beberapa daerah mulai bulan Juni 2005 merupakan dampak perubahan konstelasi politik secara nasional. Sebagaimana ditentukan dalam amandemen UUD 1945 bahwa untuk pemilihan umum (pemilu) Presiden dan Wapres dilakukan secara langsung. Mekanisme ini untuk pertama kali ditempuh pada tanggal 5 Juli 2004. Dengan diaduknya sistem pemilu langsung, berarti rakyat tidak lagi menyerahkan mandat suaranya kepada wakil-wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Penentuan siapa memilih siapa merupakan wujud penyelenggaraan

sistem bernegara yang demokratis. Selama ini diketahui bahwa pemilu Presiden dan Wapres dilaksanakan dengan penuh rekayasa dan unsur *money politics*. Rakyat hampir kehilangan hak untuk menentukan pilihannya karena suara rakyat ditentukan oleh segelintir orang yang duduk di lembaga MPR.

Kondisi yang sama pun terjadi di tingkat daerah. Pada masa pra amandemen UUD 1945 tepatnya sebelum berlaku UU No. 22 Tahun 1999, DPRD sebagai wakil rakyat hampir tidak memiliki kewenangan yang jelas dalam menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah dari satuan pemerintahan daerah otonom. Untuk kewenangan yang satu ini

\* Tulisan ini merupakan penyempurnaan dari makalah yang disampaikan di DPRD Kabupaten Sragen tanggal 25 Mei 2004

\*\* S.H., M.Hum., Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UGM

bahkan pernah diatur menjadi kewenangan pusat<sup>1</sup>. DPRD hanya diberi porsi “merekrut” dan menyusun daftar calon kepala daerah untuk diserahkan ke pusat. Pusat yang akan menentukan calon jadi, yang bisa jadi tidak sesuai dengan daftar dari DPRD. Sistem seperti ini jelas tidak dapat dikategorikan sebagai pemilihan, tetapi lebih tepat disebut pengangkatan. Argumentasi ini diperkuat dengan pola pertanggungjawaban kepala daerah yang tidak disampaikan kepada DPRD melainkan kepada siapa yang mengangkatnya (pertanggungjawaban vertikal). Implikasi dari sistem ini melahirkan bentuk birokrasi yang elitis jauh dari nilai-nilai yang demokratis. Sistem dan pola semacam ini silih berganti terjadi dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah (lihat UU No. 22/1948, UU No. 18/1965, dan UU No. 5/1974).

Untuk tidak mengulang sejarah kelam berdemokrasi dari satuan pemerintahan daerah otonom, MPR pada tahun 2000 telah melakukan amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945. Amandemen UUD 1945 membawa perubahan yang cukup fundamental terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasil amandemen mempertegas bahwa daerah diberi kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, serta diberi kewenangan menjalankan otonomi yang seluas-luasnya. Selain itu ditentukan pula oleh konstitusi bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis dimaksud diterjemahkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan mekanisme langsung. Apakah pemilihan kepala daerah langsung akan menjamin berlangsungnya kehidupan pemerintahan daerah yang lebih demokratis dibandingkan

dengan sebelumnya. Sekalipun realitanya belum terjadi, namun telaahan normatif dengan melakukan studi komparasi melalui pendekatan historis dapat menggambarkan implikasi yang kemungkinan besar muncul dalam Pilkada langsung.

## II. Keberadaan Kepala Daerah Dalam Lintasan Historis

Melihat perjalanan pengaturan pemerintahan daerah akan dijumpai kondisi yang sangat dinamis. Dinamika itu menunjukkan belum adanya pengaturan yang “mapan” terhadap pemerintahan daerah. Pengaturan terhadap pemerintah daerah senantiasa mengikuti perkembangan konfigurasi politik<sup>2</sup>. Kondisi awal pengaturan pemerintahan daerah didasarkan pada UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND). UU ini bukan merupakan UU organik Pasal 18 UUD 1945<sup>3</sup>, melainkan UU yang mengatur kewenangan Komite Nasional Daerah yang diberi kedudukan sementara waktu sebagai lembaga legislatif daerah<sup>4</sup>. Digunakannya UU ini sebagai pengaturan awal pemerintahan daerah, karena kondisi kehidupan bernegara pasca kemerdekaan belum tertata secara normal sehingga hukum lama dan atau yang terkait digunakan sebagai pengaturan di masa transisi. UU No. 1 Tahun 1945 dikatakan sebagai embrio pengaturan pemerintahan daerah, karena materinya bermuatan otonomi daerah sekalipun masih bersifat dekonsentrasi, misalnya mengatur antara lain Kepala Daerah, Badan Perwakilan Daerah, pertanggungjawaban Kepala Daerah. Cerminan dekonsentrasi terlihat pada kedudukan Kepala Daerah yang bersifat dualistik; *pertama*, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, *kedua*, sebagai Ketua Komite Nasional Daerah yang juga

<sup>1</sup> Lihat Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan) dan Penetapan No. 5 Tahun 1960 dilanjutkan dengan UU No. 18 Tahun 1965.

<sup>2</sup> Moh. Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, hlm.21.

<sup>3</sup> Bunyi Pasal 18 UUD 1945 (pra amandemen): Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

<sup>4</sup> Makna ini sejalan dengan Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945: Sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional

berkedudukan sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan Ketua Badan Eksekutif<sup>5</sup>. Dalam kedudukannya itu Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat<sup>6</sup>, sehingga pertanggungjawabannya pun hanya kepada pusat, bukan kepada KND.

Kedudukan Kepala Daerah yang sangat kuat di bawah rezim UU No. 1 Tahun 1945, tidak mencerminkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Melihat sisi lemah UU No. 1 Tahun 1945 ini, diterbitkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini formal merupakan UU organik pertama dari Pasal 18 UUD 1945, namun material kehadirannya mengikuti perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke parlementer tanpa mengubah konstitusi yang berlaku (UUD 1945). Prinsip yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah otonomi sebanyak-banyaknya. UU memberikan keleluasaan kepada daerah untuk atas inisiatif sendiri mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah. Pemerintahan daerah yang dimaksudkan oleh UU terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diketuai Kepala Daerah. Kedua lembaga ini yang secara keseluruhan menjalankan roda pemerintahan. Kedudukan Kepala daerah sekalipun sebagai ketua DPD tidak terlalu berarti, karena DPD menjalankan tugasnya secara kolegial. Kepala Daerah yang juga anggota DPD mempunyai

hak suara yang sama dengan anggota lainnya. DPD secara bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab kepada DPRD, dan wajib memberikan keterangan-keterangan yang diminta. Pola pertanggungjawaban seperti ini merupakan implikasi perubahan sistem ketatanegaraan yang didasarkan pada Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945<sup>7</sup>. Akibat perubahan ini berimplikasi pada cara pengisian jabatan Kepala Daerah. Kepada Daerah yang merupakan ketua sekaligus anggota DPD dipilih dari dan oleh DPRD berdasarkan perwakilan berimbang.

Berlakunya UU No. 22 Tahun 1948 tidak berlangsung lama, karena perubahan formasi susunan negara kesatuan menjadi federal, menyebabkan ruang lingkup UU menjadi menyempit hanya untuk Negara Bagian Republik Indonesia. Untuk negara-negara bagian lainnya belum seluruhnya memiliki UU yang mengatur pemerintahan daerahnya, kecuali untuk Negara Indonesia Timur (NIT) berlaku UU NIT No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur. UU ini pun tidak dimaksudkan untuk mengatur tentang pemerintahan daerah dalam rangka formasi negara federal, tapi sebagai langkah untuk melakukan penyesuaian susunan ketatanegaraan menuju formasi negara kesatuan<sup>8</sup>. Oleh karena berlangsungnya negara federal sangat singkat, tidak banyak hal mengenai pengaturan Kepala Daerah yang dapat dijelaskan.

<sup>5</sup> Pengakuan formal tentang sifat dualistik ini dapat dibaca dalam Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah: "Pemerintahan Daerah pada saat sekarang ini masih merupakan pemerintahan dualistik yang kuat, oleh karena di samping pemerintah daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat, terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala-Kepala Daerah sendiri dan pemerintahan ini mengambil bagian terbesar di daerah. Maka pemerintahan daerah yang serupa itulah yang merupakan pemerintahan dualistik."

<sup>6</sup> Joenianto mengatakan dalam UU No. 1 Tahun 1945 belum jelas siapa yang dimaksudkan dengan Kepala Daerah karena dalam praktik adalah Kepala Pemerintahan dari pemerintahan pamong praja dari daerah yang bersamaan, 1979, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 205. Bandingkan dengan Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan Jakarta, hlm. 127.

<sup>7</sup> Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 menetapkan Komite Nasional Pusat sebelum terbentuk MPR dan DPR. Lihat Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang-undang, Peraturan-peraturan, Penetapan-penetapan Pemerintah Republik Indonesia 1945-1950*, SK Seno Jakarta, 1951.

<sup>8</sup> Lihat konsideran UU NIT No. 44 Tahun 1950 bahwa sangat perlu diadakan perubahan dalam pemerintahan daerah-daerah di Indonesia Timur agar perubahan-perubahan itu dapat disesuaikan dengan status negara kesatuan yang segera akan dibentuk.

Memasuki tahap awal berlaku kembali formasi negara kesatuan, UU No. 22 Tahun 1948 yang semula berlaku di Negara Bagian Republik Indonesia digunakan kembali untuk sementara waktu di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masa berlaku UU ini tidak lama sampai diundangkan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini merupakan UU organik UUD Sementara Tahun 1959 (UUDS). Ketika berlaku UUDS sistem pemerintahan berada dalam bingkai parlementer, yang menentukan sistem pertanggungjawaban Menteri. Sistem ini menjiwai UU No. 1 Tahun 1957 yang substansinya memiliki kemiripan dengan sistem ketika berlaku rezim UU No. 22 Tahun 1948.

Pemerintah Daerah yang dimaksudkan oleh UU No. 1 Tahun 1957 adalah DPRD dan DPD (Pasal 5). Kepala Daerah ditetapkan sebagai ketua sekaligus anggota DPD yang menjalankan tugas serta kewajiban bersama-sama anggota DPD lainnya dan bertanggung jawab secara kolektif. Kedudukan Kepala Daerah dalam rezim UU No. 1 Tahun 1945 sangat lemah, karena apabila DPD terkena mosi tidak percaya, maka Kepala Daerah dapat turut jatuh. Akibatnya kondisi pemerintahan daerah menjadi tidak stabil karena jatuh bangunnya DPD. Kedudukan Kepala Daerah tidak lagi sebagai alat pusat, oleh karena itu UU menentukan bahwa Kepala Daerah dipilih, diangkat dan diberhentikan menurut UU<sup>9</sup>.

Makna ketentuan ini adalah keberadaan seorang Kepala Daerah harus seseorang yang

dikenal oleh rakyat, sehingga mekanisme penentuannya harus melalui pemilihan langsung. Namun realitanya semangat demokratisasi penentuan Kepala Daerah melalui Pilkada langsung ketika itu masih merupakan *ius constituendum*. Oleh karena itu DPRD diberikan kewenangan temporer untuk memilih Kepala Daerah, yang hasil pemilihannya memerlukan pengesahan Presiden untuk Kepala Daerah Swatantra tingkat I dan Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Swatantra tingkat II dan III. Dimasukkannya pengaturan Pilkada langsung ketika itu tidak lain untuk menghapus *image* dualisme penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena kuatnya kedudukan Kepala Daerah sebagai alat pemerintahan pusat di daerah.

Masa bulan madu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sedikit demokratis di bawah UU No. 1 Tahun 1957, mulai meredup ketika terjadi perubahan ketatanegaraan. UUDS tidak berlaku lagi dengan ditetapkannya Keputusan Presiden (Keppres) No. 150 Tahun 1959 tentang Dekrit Presiden yang menyatakan berlaku kembali UUD 1945. Pada tahap awal berlakunya UUD 1945 proses desentralisasi masih berlangsung karena daerah masih diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>10</sup> Namun bersamaan dengan itu kedudukan Kepala Daerah mulai terasa kuat, karena Kepala Daerah tidak lagi sebagai lembaga kolektif. Kepala Daerah adalah alat pusat dan sekaligus alat pemerintah daerah yang dapat membatalkan keputusan

<sup>9</sup> Pasal 23

(1) Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

(2) Cara pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah ditetapkan dengan Undang-undang.

Pasal 24

(1) Sebelum Undang-undang tersebut dalam Pasal 23 ayat (1) ada, untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut menurut ketentuan-ketentuan tersebut dalam ayat (2) sampai dengan 7.

(2) Hasil pemilihan Kepala Daerah dimaksud dalam ayat (1) memerlukan pengesahan lebih dahulu dari:

a. Presiden apabila mengenai Kepala Daerah dari tingkat ke I

b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah dari tingkat ke II dan ke III.

Lihat Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya)*, Unsika, Jakarta.

<sup>10</sup> Lihat Penjelasan Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan)

DPRD apabila dipandang bertentangan dengan kebijakan pusat. Pada saat itu keberadaan Kepala Daerah didasarkan pada mekanisme pengangkatan. Kepala Daerah Tingkat II (sekarang Bupati/Walikota) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas persetujuan Presiden berdasarkan calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat Kepala Daerah definitif di luar calon yang diajukan, apabila calon yang ada dianggap tidak layak. Penyelenggaraan pemerintahan daerah saat itu begitu stabil karena DPRD tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan Kepala Daerah.

Kedudukan Kepala Daerah menjadi semakin kuat di bawah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, karena Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Sebaliknya karena Kepala Daerah ditempatkan sebagai alat pusat di daerah, DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah<sup>11</sup>. Kedudukan Kepala Daerah yang demikian tidak lain dalam rangka mengamankan jalannya Demokrasi Terpimpin<sup>12</sup>. Oleh karena itu keberadaan Kepala Daerah kala itu dilakukan melalui mekanisme pengangkatan. Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, dari sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) calon yang diajukan oleh DPRD. Pusat masih memberikan keleluasaan kepada DPRD untuk mengajukan calon lagi apabila tidak ada satupun calon yang dipandang layak. Namun pada akhirnya keputusan final ada pada pusat

yang putusannya dapat saja tidak sesuai dengan calon yang diajukan DPRD.

DPRD yang seyogyanya sebagai simbol representasi rakyat kehilangan fungsinya, dalam rangka mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Nilai demokratisasi sedikit demi sedikit mulai memudar di bawah rezim Demokrasi Terpimpin. Mekanisme pengangkatan yang ditentukan sedemikian sentralistik semata-mata karena kedudukan Kepala Daerah memegang peran penting untuk pemusatan kekuasaan. Bahkan menariknya lagi di bawah rezim Demokrasi Terpimpin, Kepala Daerah secara materiil tidak bertanggung jawab kepada DPRD tetapi kepada Pusat. DPRD tidak dapat menjatuhkan Kepala Daerah sebagaimana yang pernah terjadi pada waktu berlaku UU No. 1 Tahun 1957<sup>13</sup>. Mengingat kedudukan Kepala Daerah sebagai kekuatan sentral dan kepanjangan tangan pusat, yang terjadi sebaliknya pimpinan DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

Memasuki awal Orde Baru (orba), ada sedikit perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melalui Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah, MPRS memerintahkan untuk merevisi UU No. 18 Tahun 1965 dan kepada daerah diperintahkan untuk segera diberikan otonomi yang luas. Semangat demokratisasi yang dicanangkan oleh Tap MPRS ini tidak berlangsung lama karena dipangkas oleh lembaga yang sama melalui Tap MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Penerbit Binacipta, Bandung, hlm. 28

<sup>12</sup> Lihat salah satu syarat pengangkatan Kepala Daerah: harus menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia. (Pasal 15)

<sup>13</sup> Pasal 8: Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugasnya mempertanggung-jawabkan kepada Kepala Daerah. Lihat Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hlm. 93.

<sup>14</sup> Lihat bunyi Arah dan Kebijakan Pembangunan Aparatur Pemerintahan dalam GBHN butir 2 bahwa: dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Hal-hal mengenai pemilihan dan pengangkatan kepala daerah diatur dengan UU. Bandingkan dengan bunyi Penjelasan Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 butir 1 bahwa politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital.

Atas dasar Tap ini lahir UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang substansinya jauh dari nilai-nilai demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Benih sentralisasi kembali menguat karena Kepala Daerah ditempatkan sebagai sentral kekuasaan di daerah. DPRD ditempatkan sebagai unsur pemerintah daerah yang tidak boleh ikut campur dalam bidang eksekutif. Pembunuhan karakter demokrasi terjadi melalui mekanisme penentuan Kepala Daerah. Pencalonan untuk penentuan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD, tetapi pusat yang memiliki kewenangan penuh untuk menentukan calon definitif. Menteri Dalam Negeri yang menentukan Kepala Daerah Tingkat I (Provinsi) dan Gubernur sebagai alat pusat yang menentukan Kepala Daerah tingkat II. Pencalonan DPRD dengan dukungan fraksi-fraksinya hanya merupakan perwujudan demokrasi semu. Pada akhirnya pertanggungjawaban Kepala Daerah pun disampaikan kepada pusat, DPRD hanya menerima keterangan pertanggungjawaban yang tidak memiliki konsekuensi politis apapun<sup>15</sup>.

Ketidakpuasan atas jalannya pemerintahan daerah di bawah rezim orde baru terjawab melalui reformasi tahun 1998. Salah satu gagasan yang sempat mencuat di awal reformasi adalah mengganti formasi negara kasatuan dengan federal yang dipandang lebih menjamin alur demokratisasi<sup>16</sup>. Kegerahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sentralistik segera direspon oleh MPR dengan

menerbitkan Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan RI<sup>17</sup>. Atas dasar perintah Pasal 7 Tap MPR ini, diterbitkan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Demokrasi lokal yang berada dalam titik nadir, berubah sedemikian dasyat di bawah UU No. 22 Tahun 1999, karena kedudukan DPRD yang semula hanya sebagai *rubber stamp* berubah menjadi lebih kuat dari Kepala Daerah.

Pasal 16 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 menentukan *DPRD sebagai badan legislatif berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah*. Dengan pasal ini Kepala daerah tidak dapat lagi menafikan keberadaan DPRD. Bahkan DPRD harus senantiasa dilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan pemerintahan daerah<sup>18</sup>. Penguatan kedudukan DPRD ini semakin diperjelas dengan kewenangannya menentukan siapa yang akan menjadi Kepala Daerah pada semua daerah otonom.

Dalam perkembangannya tidak dapat dinafikan bahwa implementasi UU No. 22 Tahun 1999 telah menimbulkan banyak masalah akibat penafsiran yang tidak jelas terhadap otonomi riil dan seluas-luasnya. Salah satu masalah tersebut terkait dengan Pilkada oleh DPRD dan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. Dalam beberapa kasus

<sup>15</sup> Lihat Bagir Manan, Loc.cit. hlm. 238.

<sup>16</sup> Adnan Buyung Nasution, Harun Alrasid, Ichlasul Amal dkk, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999. Munculnya kembali tuntutan federalisme terletak pada pembagian kekuasaan antara pemerintah di satu sisi dan daerah yang tidak proporsional. Jika ini yang merupakan akar masalah, maka sistem apapun yang dianut (kesatuan atau federal) bukan merupakan jawaban terpenting dari masalah yang ada. Jawaban terletak pada bagaimana membagi kekuasaan antara pusat dan daerah yang proporsional, Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (Ed.) 2002, *Kontroversi Negara Federal Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Mizan, Bandung.

<sup>17</sup> Pasal 6: Penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan RI dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.

Pasal 7: Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Tap MPR ini diatur lebih lanjut dengan UU.

<sup>18</sup> H. Syauckani HR, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Yogyakarta, Cet. 1, 2002, hlm.246.

mencuat bahwa kedua hal itu sangat rentan dengan pengingkaran nilai-nilai demokrasi, akibat lemahnya kontrol publik dan belum stabilnya integritas moral anggota lembaga legislatif. Pilihan yang sangat mungkin untuk mengeliminasi problematika ini tidak lain melalui mekanisme pilkada langsung. Mekanisme ini menuntut perubahan terhadap UU No 22 Tahun 1999 yang substansinya mengikuti pola pemilihan Presiden dan Wapres langsung. Perubahan ini sejalan dengan maksud Tap MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Salah satu butir rekomendasi menyebutkan bahwa "sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah". Revisi yang bersifat mendasar tersebut salah satunya menyangkut aspek Pilkada langsung.

### III. Tafsiran Konstitusi

Membaca formulasi amandemen Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis", menimbulkan pertanyaan apakah kata demokratis itu berarti pemilu harus langsung, karena UUD tidak secara tegas menyatakan demikian. Dilihat dari sudut terminologi, demokrasi berarti rakyat diletakkan pada posisi sentral (*government or role by the people*). Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian, bahwa pada tingkat terakhir rakyat yang menentukan masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijakan negara yang menentukan kehidupan rakyat. Dengan kata lain dalam negara yang demokratis,

negara diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Hendry B. Mayo sebagaimana dikutip Mahfud mengatakan<sup>19</sup>, "*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*".

Artinya rakyat yang diberi kekuasaan untuk memerintah, yang dalam menjalankan kekuasaan itu tidak berarti secara langsung oleh rakyat. Kekuasaan itu dapat diserahkan kepada orang yang merupakan pilihan rakyat (memiliki legitimasi penuh). Pilihan rakyat ini dapat dilakukan melalui pemilu langsung atau tidak langsung, sepanjang seluruh mekanismenya dilakukan secara demokratis. Pemilihan yang tidak langsung dapat dikatakan demokratis sepanjang aksesibilitas rakyat untuk mengontrol jalannya pemilihan terpenuhi dan dilakukan secara transparan oleh orang-orang yang merupakan representasi rakyat. Sepanjang sejarah keparlemenan di Indonesia masih sulit mengukur keberadaan wakil-wakil yang representatif karena aspirasi rakyat tidak ditujukan langsung kepada orang yang dipilih, melainkan ke partai. Partai politik yang memiliki kewenangan mutlak untuk menentukan siapa yang akan duduk di parlemen. Pola seperti ini menutup aksesibilitas rakyat untuk mengetahui mekanisme politik yang berlangsung di parlemen termasuk untuk pemilihan kepala daerah jika dilakukan secara tidak langsung.

Apabila ketentuan amandemen Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dikaitkan dengan sistem pemilu Presiden dan Wapres yang dilakukan secara langsung, maka semangat yang ada dalam pilkada tentu tidak berbeda. Namun membaca bahan penjelasan dalam memasyarakatkan UUD Negara Republik

<sup>19</sup> Mahfud, MD., Moh., 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, hlm 19. Lihat Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Jakarta, hlm 50.



Indonesia Tahun 1945 yang diterbitkan oleh MPR tahun 2002, sekalipun tidak dimaksudkan sebagai tafsir terhadap hasil perubahan UUD 1945 di dalamnya menyebutkan bahwa:

“Berkaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat daerah, telah diatur mengenai pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) secara demokratis. Rumusan ini fleksibel (garis bawah pen.) untuk menyesuaikan dengan perkembangan pemikiran dan kesadaran masyarakat daerah tentang demokrasi itu sendiri, apakah pemilihan akan dilakukan secara langsung atau tidak langsung yakni melalui sistem perwakilan”.

Formulasi amandemen Pasal 18 ayat (4) dapat menimbulkan multitafsir karena MPR sendiri memiliki keraguan dalam memaknai perubahan yang telah dilakukannya, padahal materi tersebut sangat penting bagi kehidupan rakyat. Dengan keraguan ini sangat mungkin terjadi mekanisme Pilkada dilakukan secara tidak langsung via DPRD, terutama jika bandul kekuasaan mulai cenderung sentripetal. Tafsir yang sama dengan MPR dikemukakan pula oleh Jimly Asshidiqie bahwa frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan secara langsung oleh rakyat atau oleh DPRD seperti yang sekarang dilakukan oleh daerah-daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>20</sup>.

Keraguan MPR seyogyanya tidak perlu terjadi karena dalam amandemen UUD 1945 diadopsi mekanisme pemilihan umum (Pemilu) dilakukan secara langsung. Pertama, Pasal 6A UUD 1945 menentukan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Kedua, Pasal 23E menyebutkan Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Dengan demikian ketentuan amandemen Pasal 18 UUD 1945 harus dibaca senafas dengan ketentuan yang lain<sup>21</sup>. Tidak perlu ada keraguan terhadap kesadaran berdemokrasi masyarakat, karena proses penyadaran tersebut telah dilalui ketika masyarakat melakukan pemilihan langsung anggota DPR, DPD dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam rangka mensenafaskan semangat pemilihan langsung, UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mempertegas frasa “dipilih secara demokratis” adalah Pilkada dilakukan secara langsung<sup>22</sup>. Hal ini dapat dilihat dari ketiadaan pengaturan kewenangan DPRD memilih Kepala Daerah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 78 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003 yang menentukan tugas dan wewenang DPRD:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;

<sup>20</sup> Jimly Asshidiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, hlm. 22. Keluwesan yang dimaksud oleh Jimly ditafsirkan dari prosedur Pilkada yang ditetapkan dalam UU Nanggroe Aceh Darussalam yang ditentukan secara langsung oleh rakyat, padahal pada saat yang bersamaan Pilkada di daerah lain dilakukan oleh DPRD.

<sup>21</sup> Dalam Risalah Rapat ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR terdapat pandangan Fraksi PPP yang mengatakan antara lain: Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih langsung oleh rakyat, yang secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur oleh UU, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden yang dipilih secara langsung. Sekretariat Jenderal MPR, Buku Kedua Jilid 3C, Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I, Sidang Tahunan 2000, hlm. 255 dan hlm. 273. Untuk tidak menimbulkan keraguan terhadap frasa “dipilih secara demokratis”, seharusnya Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran yang konkrit terhadap frasa tersebut. Materi ini digunakan sebagai salah satu legal standing permohonan pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lihat [www.cetro.or.id](http://www.cetro.or.id)

<sup>22</sup> Lihat Saldi Isra, Menuju Pilka yang Demokratis, [www.kompas.com](http://www.kompas.com).



- b. menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau waliokta/wakil walikota kepada Mendagri melalui gubernur;
- e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
- f. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999, juga menentukan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil<sup>23</sup>.

#### IV. Implikasi Pilkada Langsung

Harapan masyarakat dengan mekanisme Pilkada langsung akan terbentuk kerangka sistem yang handal untuk mempromosikan partisipasi publik, legitimasi politik, akuntabilitas pemerintahan, dan *check and balances* antara DPRD dan eksekutif daerah, masih perlu dipertegas berdasarkan aturan

main yang ada, khususnya dalam UU No. 32 Tahun 2004. Mengingat kondisi masyarakat di setiap daerah sangat beragam dan apresiasi masyarakat terhadap kelompok-kelompok sosial kemasyarakatan dinilai masih cukup tinggi serta peredaran *money politic* yang masif masih sulit untuk dihindari.<sup>24</sup> Oleh karena itu tidak begitu saja masyarakat dapat langsung menerima hasil rekapitulasi penghitungan suara, sehingga sangat mungkin hasil Pilkada akan menjadi obyek sengketa. Sebagaimana pernah terjadi waktu Pemilu anggota legislatif dan anggota DPD yang perkaranya sangat mendominasi jumlah sengketa di Mahkamah Konstitusi (MK)<sup>25</sup>

UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya mampu mengantisipasi kemungkinan terburuk yang bakal muncul akibat pelaksanaan demokrasi langsung ini. Sejak semula UU ini kurang partisipatif, sekalipun UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mendorong untuk membentuk peraturan partisipatif dijadikan rujukan. Pada tataran normatif muatan UU No. 32 Tahun 2004 tidak sejalan dengan semangat membangun supremasi konstitusi. Dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 amandemen disebutkan salah satu kewenangan MK memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sementara itu dalam UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (MA), tidak diatur tentang kewenangan MA menyelesaikan sengketa pemilu<sup>26</sup>. Satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk menyelesaikan sengketa pemilu tanpa menyebutkan jenis pemilu adalah MK. Dengan demikian UU No. 32 Tahun 2004 tidak dapat memberikan kewenangan tambahan kepada MA, sebelum kewenangan tersebut diberikan

<sup>23</sup> Pasal 56 ayat (1).

<sup>24</sup> Koirudin, Pilkada dan Kesiapan Masyarakat kita, [www.kompas.com](http://www.kompas.com)

<sup>25</sup> Lihat Laporan Tahunan 2004 Mahkamah Konstitusi. 23 putusan MK untuk permohonan perselisihan hasil Pemilu yang diajukan oleh Parpol, dan 18 putusan MK untuk permohonan perselisihan hasil Pemilu yang diajukan oleh calon DPD.

<sup>26</sup> Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 amandemen: MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh UU.

oleh UU MA sendiri sesuai maksud Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 amandemen.

Lebih dari itu putusan sengketa Pilkada harus diambil dalam waktu yang secepat-cepatnya, paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/MA (Pasal 106 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004. Dalam hal ini dituntut adanya mekanisme cepat dan tepat untuk mengambil putusan final, padahal proses kasasi di MA sangat banyak (menumpuk). Kekhawatiran atas tidak terselesaikannya putusan sengketa Pilkada yang pasti akan melimpah bersamaan dengan pelaksanaan Pilkada untuk 163 kabupaten/kota di Indonesia, sangat masuk akal. Pelimpahan kewenangan kepada pengadilan di bawah MA pun belum tentu menjamin kecepatan penyelesaian sengketa tersebut, apalagi jika akses muktahir penghitungan suara masih lambat untuk setiap daerah, terutama yang jauh dari pusat kota.

Terkait dengan soal calon Kepala Daerah, Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum atau perorangan. Syarat bagi partai politik atau gabungan parpol itu adalah yang memiliki wakil di DPRD daerah pemilihan kepala daerah. Ketentuan ini mencerminkan bahwa keberadaan dan dukungan dari rakyat bagi partai di daerah bersangkutan tidak perlu diragukan. Persyaratan adanya wakil yang duduk di DPRD ini ditentukan karena kondisi bahwa tidak semua parpol yang terwakili di pusat (DPR) juga ada di daerah atau sebaliknya. Sementara itu Pasal 59 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004 yang diharapkan membuka peluang untuk masuknya calon perorangan tanpa melalui kendaraan Parpol, kandas di tengah jalan. PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sebagai aturan pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004, membatasi bahwa pasangan calon harus diusung oleh Parpol atau gabungan Parpol. Padahal jika mencermati UUD 1945

amandemen, tidak memberikan batasan seperti halnya pemilihan Presiden dan Wapres yang hanya dapat diajukan oleh Parpol dan gabungan Parpol. Organisasi-organisasi di luar partai politik sepatutnya diberi kesempatan untuk mengajukan calon, karena tidak semua aspirasi masyarakat terakomodasi dalam wadah partai politik. Beberapa komponen masyarakat yang aspirasinya tidak terorganisasi dalam partai politik yang ada di DPRD, perlu diperhatikan.

Sangatlah tidak demokratis jika Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 membatasi calon yang dapat diajukan hanya yang memiliki kursi di DPRD. Dapat saja terjadi Partai Politik yang tidak memiliki wakil di DPRD, memperoleh suara pemilih cukup besar tetapi terganjal dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Putusan MK perkara No. 005/PUU-III/2005 yang mengabulkan permohonan judicial review dari berbagai pimpinan Partai Politik dari Sulawesi, patut dihargai, karena secara tidak langsung MK telah memberi jalan bagi masuknya calon independen di luar Partai Politik yang duduk di DPRD.

Putusan MK ini merupakan "sentilan" bagi pembentuk UU tidak konsisten merumuskan norma pasal dengan penjelasannya. Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) telah dengan jelas mengatur bahwa yang boleh mengajukan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah adalah Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memperoleh 15% kursi di DPRD atau yang memperoleh 15% akumulasi suara dalam pemilu anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Kata atau tersebut menunjuk pada alternatif, oleh karena itu bagi calon yang tidak memiliki kursi di DPRD pun seharusnya dapat mencalonkan diri. Putusan MK yang sangat penting ini seharusnya segera disosialisasikan, mengingat tenggat waktu proses pendaftaran calon yang terbatas.

Tidak dapat dipungkiri bahwa fenomena politik uang selalu mewarnai proses pesta demokrasi melalui pemilu. Sebagaimana hal itu mewarnai pola rekrutmen calon anggota legislatif pada pemilu yang lalu. Untuk

menjamin transparansi pelaksanaan pemilu sesuai dengan asas pemilu yang LUBER (langsung, umum, bebas dan rahasia), perlu ada keaktifan komponen masyarakat sebagai *wacht dog* atau pengawas kinerja KPUD. Hal ini menjadi sangat urgen karena MK melalui putusan perkara No. 072/073/PUU-II/2004 menyatakan KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Di satu sisi putusan ini penting artinya dalam rangka memangkas kemungkinan konflik kepentingan di DPRD. Bagaimana pun juga DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat terdiri dari unsur Partai Politik yang terlibat langsung dalam Pilkada, sehingga tidak *fair* jika KPUD sebagai pelaksana Pilkada harus bertanggung jawab kepadanya. Namun di sisi lain harus dibangun pola kontrol publik yang jelas agar KPUD tidak menjadi lembaga *superbody* di daerah.

Kontrol masyarakat (publik) menjadi sangat signifikan karena UU No. 32 Tahun 2004, tidak mengatur secara jelas kewajiban KPUD untuk memberikan kesempatan kepada publik menilai bakal calon yang diajukan oleh setiap Parpol atau gabungan Parpol. Pasal 44 PP No. 6 Tahun 2005 hanya membuka penilaian terhadap aspek administratif, tidak terkait dengan integritas calon. Lemahnya integritas Kepala Daerah terpilih dapat mengakibatkan terbentuknya pemimpin yang otoriter karena menganggap keberadaannya memiliki dukungan kuat dari rakyat. Dalam hal ini DPRD tidak dapat serta merta menjatuhkan Kepala Daerah yang bersangkutan. Masa jabatan kepala daerah dalam sistem pemilihan langsung bersifat *fixed term*. Kepala daerah tidak dapat lagi diusulkan untuk diberhentikan setiap saat dalam masa jabatannya.

Kepala Daerah hasil pemilihan langsung tidak lagi mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan kepada DPRD, karena dalam praktiknya mekanisme ini telah melahirkan watak horizontal elitis<sup>27</sup>. Untuk tidak membiarkan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah melakukan tindakan yang sewenang-wenang dalam masa jabatannya, dianut semacam "*system impeachment*", yaitu sistem pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah di tengah masa jabatannya apabila melanggar ketentuan seperti melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela serta apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah. Usul pemberhentian ini disampaikan oleh DPRD. Mekanisme ini mengikuti pemberhentian Presiden dan atau Wapres menurut amandemen UUD 1945. Kewenangan DPRD dalam konteks ini mencerminkan kedudukannya sebagai lembaga kontrol dalam sistem pemisahan kekuasaan yang lunak. Untuk membuktikan kebenaran usul pemberhentian kepala daerah ini, DPRD harus menyampaikan pendapatnya kepada Mahkamah Agung untuk diputus pada tingkat pertama dan terakhir bersifat final dan mengikat (*binding*). Hasil putusan MA apabila menyatakan kepala daerah terbukti melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela atau tidak memenuhi syarat sebagai kepala daerah, maka DPRD meneruskan usul pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah tersebut kepada Presiden untuk penetapan putusannya. Sekalipun DPRD diberi kewenangan memutus pemberhentian Kepala Daerah di tengah masa jabatan,<sup>28</sup> tidak berarti dengan kewenangan ini akan membuka peluang

<sup>27</sup> Laode Ida dalam Abas Muhammad (Ed.), 2002, *Otonomi Daerah Dalam Interaksi Kritis Stakeholders*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Jakarta, hlm 18.

<sup>28</sup> Pasal 29 ayat (4) huruf d: Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah

konspirasi politik dengan mengabaikan putusan Mahkamah Agung yang sudah final.

## V. Penutup

Pilkada langsung hanya merupakan salah satu dari proses demokratisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Proses ini hanya dapat berjalan lancar jika ada kejelasan pengaturan. Pasca putusan MK keberadaan pengaturan Pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengalami kepincangan, karena beberapa pasal tidak memiliki kekuatan berlaku. Sementara pasal-pasal lainnya tidak memperkuat hakikat Pilkada sebagai bagian dari pemilu, tapi bagian dari penyelenggaraan pemerintah daerah. Untuk memperkuat dan memperlancar jalannya pesta demokrasi langsung, mendesak untuk dibentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU (PERPU) yang mengatur secara keseluruhan proses dan mekanisme Pilkada yang transparan.

Pilkada yang berlangsung secara transparan dan akuntabel implikasinya dapat memperjelas konstruksi kekuasaan lokal. Selama berada dalam rezim UU No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD. Dengan kewenangan ini muncul pencitraan DPRD

lebih superior dari Kepala Daerah. Tanpa disadari hal ini membawa implikasi mekanisme sentralistik lokal dalam proses desentralisasi. Hal ini terjadi karena ada kekeliruan dalam menafsirkan konstruksi hubungan kemitraan yang sejajar antara eksekutif dan legislatif. Kesejajaran ini seyogyanya dinyatakan bahwa dalam pembuatan kebijakan daerah (Perda) ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan DPRD. Dalam proses penyusunannya dibahas bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD, Kepala Daerah kemudian melaksanakan Perda tersebut dan DPRD mengawasi pelaksanaannya. Fungsi ini tidak dapat berjalan secara normal, karena yang senantiasa muncul adalah ketegangan hubungan eksekutif dan legislatif mengingat setiap tahun harus disibukkan dengan laporan pertanggungjawaban yang berimplikasi politis. Pasca Pilkada langsung energi DPRD tidak lagi terkonsentrasi pada pertanggungjawaban Kepala Daerah. Oleh karena itu, DPRD dapat didorong untuk membangun energi baru sejalan dengan fungsi pokoknya membentuk kebijakan daerah yang partisipatif dan mengontrol jalannya pemerintahan, sesuai dengan hak-hak yang dimiliki secara proporsional guna menciptakan mekanisme *check and balances*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abas, Muhammad (Ed.), 2002, *Otonomi Daerah Dalam Interaksi Kritis Stakeholders*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Jakarta.
- Ida, Laode, 2000, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal, dan Clean Government*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Jakarta.
- Isra, Saldi, *Menuju Pilkada yang Demokratis*, [www.kompas.com](http://www.kompas.com).
- Joenianto, 1979, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Penerbit Alumni, Bandung
- Koesnodiprodjo, 1951, 1951, *Himpunan Undang-undang, Peraturan-peraturan, Penetapan-penetapan Pemerintah Republik Indonesia 1945-1950*, SK Seno, Jakarta.
- Moh. Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta.
- , 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2004*.
- Manan, Bagir, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya)*, Unsika, Jakarta.
- , 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta.
- , 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta.
- , 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002, *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002*, Sekretariat Jenderal MPR-RI.
- Mustari Pide, Andi, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gama Media Pratama, Jakarta.
- Nasution, Adnan Buyung., Alrasid, Harun., Amal, Ichlasul., dkk, 1999, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta.
- Nusa Bhakti, Ikrar dan Sihbudi Riza (Ed.), 2002, *Kontroversi Negara Federal Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Mizan, Bandung.
- Syafrudin, Ateng, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Penerbit Binacipta, Bandung.
- Syaukani, H., Gaffar, Afan., Rasyid, Ryaas., 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Kerjasama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Yogyakarta.